

La Proforma 2007 muestra el agotamiento fiscal



POR JAIME CARRERA



La Proforma presupuestaria de 2007 presenta supuestos irrealistas en la estimación de ingresos tributarios y petroleros: en consecuencia, los flujos serán menores a los previstos. Los gastos están subestimados y el déficit será mayor a pesar del posible uso del ahorro petrolero. Las opciones para cubrir los requerimientos de financiamiento tampoco brindan certezas, lo cual hace prever episodios de iliquidez en el segundo semestre.

El año 2008 plantea al menos dos interrogantes: el primero, ¿son sostenibles las cuentas públicas? Para contestar este primer interrogante hay que tener en cuenta que el gasto y los subsidios por más de \$3.000 millones continúan creciendo, se habrá consumido el FAC, los ingresos serán menores y la economía continúa en decrecimiento. El segundo interrogante es: ¿cómo se sostendrá la inversión social que depende de una renta petrolera incierta y en declive?

Ingresos tributarios optimistas

Los ingresos tributarios en 2006 fueron 9,9% del producto interno bruto (PIB); para 2007 se espera 10,3% del PIB a pesar de un menor impuesto a la renta derivado de las reformas petroleras. Los recaudos pueden ser menores en unos \$150 millones en IVA y Renta (*Cuadro 1*), aun sin considerar mermas en otros impuestos. La posible reducción del IVA (si no se compensa en el mismo nivel), el decrecimiento de la economía y la exoneración de ese impuesto para insumos agropecuarios afectarán aún más



los ingresos. El flujo de caja se verá reducido al aplazar el pago del IVA de las empresas y el no pago de este impuesto por los gobiernos seccionales.

Ingresos petroleros en declive

No habrá ingresos por venta de derivados, y la renta petrolera será menor por la necesidad de entregar más dólares a Petroecuador para que importe combustibles y compense sus costos y ventas a crédito a las empresas eléctricas. Para tal efecto, y debido a los altos subsidios a los combustibles, en 2006 se usaron unos \$ 600 millones del excedente sobre \$ 35 por barril de petróleo. En 2007 aquel será insuficiente pues se estima en \$ 291 millones. Si la producción y precio del petróleo son menores a los previstos, el efecto será aun más negativo.

Por la reforma a la Ley de Hidrocarburos se incluyen \$ 601 millones. En 2006 ingresaron \$ 235 millones, \$ 40

millones mensuales en promedio. Además, si los precios y producción son menores a los estimados, la previsión será difícil de cumplir. Para educación, salud, vivienda y mantenimiento vial se asignan \$ 347 millones como parte de la Cereps, considerando \$ 868 millones como ingresos de este fondo; flujo parecido a 2006, irreal debido a menores precios del petróleo y disminución de ingresos del Feiseh por caída de la producción. Cabe recordar que 27% del Feiseh alimenta la Cereps.

Uso del FAC y otros fondos petroleros

La merma de ingresos petroleros por más de \$ 400 millones (*Cuadro 1*) se compensaría mediante el uso del Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) a través de Decretos de Emergencia y otros arbitrios. Además, de este fondo se cubrirá el subsidio eléctrico, meca-

nismo utilizado en 2006. El saldo del FAC en 2006, unos \$ 640 millones, se podría agotar en los usos mencionados.

El cálculo de los fondos petroleros –Feiseh, Cereps, FEP, Ley 42– se efectúa considerando un precio del barril de petróleo de \$ 49,41 (Cuadros 4 y 5). En enero de 2007 el barril de crudo oriente se vendió en \$ 41,57 y el del Bloque 15 en \$ 35,25. Menores precios y producción de petróleo decreciente hacen prever que los ingresos de los diversos fondos serán menores a los previstos, con impacto en el flujo total de ingresos, lo cual inducirá a utilizar el FAC.

Gastos subestimados

La previsión de sueldos no contempla todos los aumentos para FF AA y Policía, 22,5% según anuncios oficiales, pero lo presupuestado es menor (Cuadro 2). Los incrementos adicionales para el Magisterio, \$ 2 al básico desde julio con retroactivo desde enero y \$ 8 desde octubre, tampoco están previstos. El gasto en sueldos bordearía \$ 3.000 millones.

Si el Bono de Desarrollo Humano se amplía a más beneficiarios demandará más recursos. Para el subsidio eléctrico se prevé \$ 30 millones, en 2006 se presupuestaron \$ 230 millones. Para los gobiernos seccionales por la Ley del 15% se presupuesta \$ 847 millones; al considerar para el cálculo los ingresos tributarios, los petroleros y los ingresos de la reforma a la Ley de Hidrocarburos, tal rubro alcanza \$ 982 millones (Cuadro 1).

Déficit y financiamiento

Mayores gastos y menores ingresos elevarían el déficit a más de \$ 800 millones a pesar de utilizar el FAC. Este déficit se podría reducir con la decisión de disminuir gastos, pero puede aumentar por mayores presiones en sueldos y transferencias debido a la situación política y compromisos adquiridos.

Se debe financiar tal déficit y amortizaciones por \$ 1.700 millones (Cuadro 3). Como en el pasado, en 2007 persistirá la recurrente falta de financiamiento e iliquidez fiscal. Según la Proforma, se estima recibir \$ 749 millones de libre disponibilidad, \$ 64 millones del BM, \$

CUADRO 1
PROFORMA DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL 2007
(\$ MILLONES)

Concepto	2006		Proforma 2007	Ajustes 2007	Proforma con ajustes
	Inicial	Codificado			
TOTAL INGRESOS	6.232	7.198	7.707	50	7.757
Ingresos Tributarios	3.762	4.079	4.532	-150	4.382
Renta	839	941	1.038	-100	938
IVA	2.025	2.237	2.426	-50	2.376
ICE	230	217	238		238
Arancelarios	570	626	713		713
Otros	98	58	117		117
Ingresos no Tributarios	32	13	18		18
Ingresos Petroleros	680	680	539	-200	339
Tasas y Participaciones	316	316	405	-66	339
Venta derivados	364	364	134	-134	0
Transferencias corrientes	36	306	129		129
OXY compensación			93		93
Ingresos de Capital	1.226	1.664	1.475	-150	1.325
Venta activos (Petróleo)	930	930	874		874
Recuperación inversiones	4	5			
Transferencias de Capital	292	729	601	-150	451
Reforma Ley Hidrocarburos		601	-150	451	
Entidades y Organismos	496	456	1.014	-80	934
Autogestión	427	372	532		511
Preasignados	69	84	426	-80	346
Cereps			347	-80	267
Asistencia técnica			56		56
Uso del FAC				630	630
TOTAL GASTOS	6.885	7.292	8.059	553	8.612
Gasto Corriente	4.685	5.060	5.575	418	5.993
Sueldos	2.434	2.606	2.822	178	3.000
Bienes y Servicios	449	481	519		519
Transferencias Corrientes	904	1.095	1.147	240	1.387
IESS, ISSFA, ISSPOL	449	449	525		525
Bono Desarrollo Humano	192	188	360	40	400
Subsidio Eléctrico	80	230	30	200	230
Otras Transferencias Corrientes	183	228	232		232
Previsiones Preasignación	99	0	32		32
Otros	19	23	26		26
Intereses	780	855	1.029		1.029
Internos	197	272	305		305
Externos	583	583	724		724
Gasto Capital	2.200	2.232	2.484	135	2.619
Ley 15%	796	815	847	135	982
Con Deuda externa	319	215	251		251
Con Deuda Interna	304	126	104		104
Cereps	184	326	347		347
Autogestión	142	96	150		150
Contrapartes	41	41	53		53
No Reembolsables	70	70	56		56
Otros	344	543	676		676
DÉFICIT/SUPERÁVIT	-653	-94	-352	-503	-855
FINANCIAMIENTO	653	94	352	503	855
Crédito interno neto	747	-81	105	173	278
Desembolsos	1.654	1.254	1.060	173	1.233
Amortizaciones	907	1.335	955		955
Crédito externo neto	-94	175	247	-349	-102
Desembolsos	679	1.766	1.001	-349	652
Amortizaciones	773	1.591	754		754
Brecha de Financiamiento				679	679
INGRESOS MÁS DESEMBOLSOS	8.565	10.218	9.768		10.321
GASTOS MÁS AMORTIZACIÓN	8.565	10.218	9.768		10.321
Gasto Primario	6.105	6.437	7.030		7.583
Superávit Primario	127	761	677		174

FUENTE: PRESUPUESTO 2006, PROFORMA 2007.

CUADRO 2
AUMENTO MASA SALARIAL 2007
(\$ MILLONES Y PORCENTAJES)

Sector	Codificado 2006	Proforma 2007	% Increment.
Policía Nacional	322	367	13,9
Defensa	532	567	6,5
Educación	968	1.063	9,8
Salud	324	337	4,1
Otros Sectores	460	488	6,1
Total	2.606	2.822	8,3

FUENTE: PROFORMA 2007.

CUADRO 3
FINANCIAMIENTO PROFORMA 2007
(\$ MILLONES)

	Proforma 2007	Proforma Ajustada
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO		
Déficit	352	855
Amortizaciones internas	955	955
Amortizaciones externas	754	754
TOTAL	2.061	2.564
FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO		
Desembolsos internos	1.060	1.233
Emisiones largo plazo	381	
Banco del Estado	37	
Cetes	150	
Nuevas Emisiones	463	278
Otros	29	
Roll over		955
Desembolsos externos	1.001	652
BID	103	103
BM	87	87
CAF	777	462
Otros	34	
TOTAL	2.061	1.885
BRECHA FINANCIERA	0	679

NOTA: SE ASUME EL MISMO NIVEL DE ATRASOS EN 2007.

FUENTE: PROFORMA 2007. ESTIMACIÓN OPF.

80 millones del BID y \$ 605 millones de la CAF, aspiración que genera dudas sobre su concreción. Aun si fueren renovados todos los vencimientos de deuda interna y el IESS efectuara compras adicionales de papeles públicos, habrá una importante brecha por financiar superior a \$ 600 millones. No está claro si esta brecha se cerraría con reducción de gastos o concreción de otros créditos. Es posible también que los gastos no se ejecuten en su totalidad, más cuando en los primeros meses de 2007 los sectores sociales utilizarán los saldos de caja acumulados al término de 2006. Se supone, además, que los atrasos de 2007 serán iguales a los del año anterior.

Reglas fiscales incumplidas

La Ley de Responsabilidad Fiscal dispone que el gasto corriente sin intereses no se incremente anualmente en más de 3,5% en términos reales, y que el déficit no petrolero se reduzca 0,2% del PIB cada año, en referencia al existente en 2002. Estas reglas macrofiscales no se observan en la Proforma: el gasto corriente crece 16,4% en lugar de 6,4% (Cuadro 6), y el déficit no petrolero aumenta a 5,1% del PIB (Cuadro 7).

Comparar el gasto corriente de la Proforma con el codificado de 2006 no es técnicamente adecuado y contraría la ley. Además, en los años que no hay cambio de gobierno, el Presupuesto debe presentarse al Congreso hasta el 1 de septiembre, fecha en la que se des-

conoce el presupuesto codificado al mes de diciembre.

Gasto social, pocos avances

En la proforma del Presupuesto de 2007 se asigna para el gasto social 7,1% del PIB, 0,5% más que en 2006 debido a la duplicación del Bono de Desarrollo Humano. En los años 2006-

CUADRO 7
REDUCCIÓN DÉFICIT NO PETROLERO

Año	% PIB
2002	4,8
2003	4,3
2004	4,1
2005	3,5
2006	4,6
2007	5,1

FUENTE: PRESUPUESTOS. PROFORMA.

CUADRO 4
PROFORMA 2007: INGRESOS CEREPS*

Distribución	\$ Millones
35% Producción, recompra	304
20% FAC	174
15% Educación	130
15% Salud y saneamiento	130
5% Investigación científica	43
5% Mantenimiento vial	43
5% Reparación ambiental	43
Total	867

* CÁLCULO CON PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO DE \$49,41. DEL 27% FEISEH \$457 MILLONES.

CUADRO 5
PROFORMA 2007: FEISEH, LEY 42, FEP

Fondo	\$ Barril	\$ Millones
Ley 42, Reforma Ley Hidrocarb.	49,41	601
Feiseh*	49,41	565
FEP**	49,41 y 35	292

* PRODUCCIÓN 34.2 MILL. BLS. DEDUCIDO 27% PARA LA CEREPS, Y OTRAS PARTICIPACIONES.

** DIFERENCIA ENTRE \$35 DEL CÁLCULO DEL PRESUPUESTO Y \$49,41 DEL PRECIO REAL ESPERADO POR BARRIL.

CUADRO 6
PROFORMA 2007:
CRECIMIENTO GASTO CORRIENTE
SIN INTERESES (\$ MILLONES)

Concepto	Presupuesto Inicial 2006	Proforma 2007
Gasto Corriente	4.685	5.575
Menos: Intereses	780	1.029
Sub total	3.905	4.546
Incremento 2007 %		16,4
Deflactor PIB 2007 %		3,8
Inflación promedio 2007 %		2,6

FUENTE: PROFORMA.

CUADRO 8
GASTO SOCIAL
(\$ MILLONES, PORCENTAJES)

Sector	2006	Profor. 2007	% PIB 2006	% PIB 2007
Educación	1.212	1.291	2,9	2,9
Bienestar Social	328	537	0,8	1,2
Trabajo	13	17	0,0	0,0
Salud	555	595	1,4	1,3
Vivienda	126	182	0,3	0,4
IESS, ISSFA, ISSPOL	449	525	1,1	1,2
Total	2.683	3.147	6,6	7,1

FUENTE: PROFORMA 2007.

2007 la asignación al sector educación se mantiene en 2,9% del PIB, para la salud permanece en 1,3% y en la vivienda no presenta mayor variación (Cuadro 8).

El gasto de capital en educación es 12% del total, \$ 155 millones. De este valor, \$ 130 millones, esto es 84%, se financia con la Cereps. En salud el gasto de capital es 31% del total, \$ 191 millones, de los cuales \$ 115 millones, 60%, se financian con recursos petroleros.

La realidad fiscal presenta severas restricciones para el aumento del gasto social en términos del PIB y para su sostenibilidad en recursos permanentes, a fin de no depender de la volátil renta petrolera. Cumplir estos propósitos exige una mejor redistribución de los actuales recursos y tasas elevadas de crecimiento de la economía. 